

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект федерального закона «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части установления порядка управления малоэтажными жилыми комплексами)

Министерство экономического развития Российской Федерации в соответствии с пунктом 26 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318 (далее – Правила), рассмотрело проект федерального закона «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части установления порядка управления малоэтажными жилыми комплексами) (далее – проект акта), разработанный и направленный для подготовки настоящего заключения Минстроем России (далее – разработчик), и сообщает следующее.

В соответствии с пунктом 1.5 сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия проекта акта (далее – сводный отчет) проект акта разработан на основании поручения Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козака от 19 декабря 2017 г. № ДК-П9-331пр (далее – Поручение).

Согласно пункту 1.6 сводного отчета целью проекта акта является установление порядка управления малоэтажными жилыми комплексами.

Разработчиком проведены публичные обсуждения проекта акта и сводного отчета в срок с 23 марта по 19 апреля 2018 года.

Информация об оценке регулирующего воздействия проекта акта размещена разработчиком на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее – официальный сайт) по адресу: <http://regulation.gov.ru> (ID проекта: 02/04/03-18/00079314).

Проект акта направлен разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые.

По результатам рассмотрения проекта акта и сводного отчета установлено, что при подготовке проекта акта процедуры, предусмотренные пунктами 9 – 23 Правил, разработчиком соблюдены.

В соответствии с пунктом 28 Правил Минэкономразвития России были проведены публичные консультации с субъектами предпринимательской и иной экономической деятельности в период с 7 по 15 июня 2018 года.

По итогам проведения публичных консультаций по проекту акта в Минэкономразвития России поступили позиции Министерства экономики Удмуртской Республики, Министерства экономического развития и поддержки предпринимательства Кировской области, Министерства экономического развития Карачаево-Черкесской Республики, Министерства экономического развития Республики Ингушетия, Министерства строительства, транспорта, жилищно-коммунального и дорожного хозяйства Республики Адыгея, Министерства энергетики, жилищно-коммунального хозяйства и тарифов Республики Коми, Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Республики Дагестан, Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Республики Хакасия, Министерства строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства Чувашской Республики, Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Саратовской области, Министерства жилищно-коммунального хозяйства Амурской области, Министерства строительства Камчатского края, Департамента экономики и развития предпринимательства Приморского края, Департамента Смоленской области по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству, Департамента строительства, госэкспертизы и жилищно-коммунального хозяйства Курганской области, Департамента государственного жилищного надзора Ямало-Ненецкого автономного округа, Департамента государственного жилищного и строительного надзора Свердловской области, Уполномоченного по защите прав

предпринимателей в Чеченской Республике, Государственного органа Новгородской области «Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Новгородской области и его аппарат», Комитета по строительству Ленинградской области, Службы жилищного и строительного надзора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Государственной жилищной инспекции Чувашской Республики, Государственной жилищной инспекции Тульской области, ООО «Институт «Мосинжпроект», не содержащие замечаний и предложений в отношении проекта акта, а также Министерства экономического развития Иркутской области, Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Калужской области, Департамента строительства и архитектуры Ивановской области, Государственной жилищной инспекции Мурманской области, Государственной жилищной инспекции Саратовской области, Государственной жилищной инспекции Тюменской области, Российского союза промышленников и предпринимателей, содержащие ряд замечаний в отношении предлагаемого проектом акта регулирования, учтенных в настоящем заключении, а также ряд предложений (прилагаются), рекомендуемых к рассмотрению разработчиком в целях их возможного учета.

По результатам рассмотрения проекта акта, сводного отчета с учетом представленной участниками публичных консультаций по проекту акта информации Минэкономразвития России считает целесообразным указать на следующие замечания.

1. Как указывалось выше, проект акта разработан на основании Поручения, согласно которому Минстрою России, Минэкономразвития России в рамках исполнения поручения Президента Российской Федерации от 9 декабря 2015 г. № Пр-2512 (часть первая, пункт «а») необходимо подготовить и внести в установленном порядке в Правительство Российской Федерации проект федерального закона, устанавливающий законодательное определение понятий «многоквартирный дом», «автономный жилой блок» и «дом блокированной застройки», а также предусматривающий порядок управления такими объектами

и комплексами таких объектов. Одновременно с этим было поручено исключить законодательные определения указанных понятий из проекта поправок к проекту федерального закона № 107661-7 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации» (в части переустройства и (или) перепланировки нежилых помещений в многоквартирном доме).

Из указанного проекта поправок следовало, что *дом блокированной застройки* представляет из себя здание жилого назначения, содержащее 2 и более *автономных жилых блока*, но не более 10, с количеством этажей не более чем 3, предназначенное для проживания одной семьи, имеющее общую (общие) без проемов стену (стены) с другим автономным жилым блоком (другими автономными жилыми блоками) и не имеющее общих с примыкающими автономными жилыми блоками лестниц, лифтов, коридоров, а также помещений, расположенных над или под другими автономными жилыми блоками, расположенное на земельном участке, образованном для размещения этого здания, и имеющее непосредственный выход на такой земельный участок.

Вместе с тем проектом акта предусматривается иной подход к определению понятия дома блокированной застройки, при котором автономный жилой блок признается *домом блокированным*, что создает неопределенность в отношении осуществления вышеуказанной застройки.

Так, остается неясным, должен ли дом блокированный иметь свой отдельный фундамент, может ли он являться объектом завершеного строительства и сдаваться в эксплуатацию в то время, как примыкающий к нему дом блокированный еще находится на стадии строительства, нужно ли получать отдельный градостроительный план земельного участка, разрабатывать самостоятельную проектную документацию на каждый дом блокированный.

При этом в случае, если дом блокированный имеет характеристики самостоятельного сооружения, возникает вопрос, каким образом жилые дома блокированные могут иметь общее имущество (замечание 3.1 настоящего заключения).

Таким образом, полагаем необходимым дополнительно доработать редакцию проекта акта в целях уточнения указанной неопределенности.

2. В соответствии с абзацем 3 части 1 статьи 2 проекта акта строительство жилых домов блокированных может осуществляться на одном земельном участке, сформированном для строительства блокированной жилой застройки (группы жилых домов блокированных), при этом в целях эксплуатации указанных жилых домов блокированных каждый жилой дом блокированный должен быть расположен на отдельном земельном участке, сформированном для его использования (эксплуатации) до ввода в эксплуатацию таких жилых домов.

Вместе с тем необходимость осуществления такого межевания повлечет возникновение значительных финансовых затрат для застройщиков.

Так, согласно позиции 14, изложенной в сводке предложений к проекту акта, поступивших в ходе публичного обсуждения на официальном сайте, общий перечень денежных затрат по межеванию земельного участка, на котором планируется осуществление блокированной жилой застройки, состоит из следующих составляющих:

- стоимость подготовки межевого плана – от 1 500 рублей за каждый земельный участок;
- государственная пошлина за регистрацию вновь образованных земельных участков – 22 000 рублей за каждый земельный участок;
- оплата услуг за организацию действий по регистрации вновь образованных земельных участков – 5 500 рублей за каждый земельный участок;
- внесение изменений в правоустанавливающие документы на земельный участок (при аренде земельного участка, необходимо вносить изменения в договор аренды) – 1 000 за каждый договор аренды<sup>1</sup>;
- оплата услуг за организацию действий по регистрации долевого строительства к договорам аренды – ориентировочно 5 500 за каждый договор аренды;

---

<sup>1</sup> По расчету на 50 объектов блокированной жилой застройки – 50 договоров

- направление уведомлений участникам долевого строительства о необходимости внесения изменений в договор долевого участия в строительстве (далее – ДДУ) (ценным письмом с описью вложения) – около 230 рублей за одно письмо;

- оплата государственной пошлины за регистрацию долевого строительства к ДДУ об изменении информации о земельном участке, на котором расположен объект долевого строительства – 350 рублей со стороны застройщика и 175 рублей со стороны дольщика;

- оплата услуг за организацию действий по регистрации долевого строительства к ДДУ – 5 500 рублей;

- заказ выписки из Единого государственного реестра недвижимости для информирования банков, аккредитовавших объект об изменении данных о земельном участке, – 1 100 рублей.

В случае расчета на 50 объектов блокированной жилой застройки с количеством жилых домов блокированных по 8 (всего 400 домов блокированных) общие денежные затраты на межевание территории в целях соблюдения положения абзаца 3 части 1 статьи 2 проекта акта составят порядка 14 797 000 рублей<sup>1</sup>.

Учитывая изложенное, а также основываясь на замечании 1 настоящего заключения, считаем, что предложенный проектом акта новый подход к определению понятия дома блокированной застройки, при котором автономный жилой блок признается *домом блокированным*, расположенным на отдельном земельном участке, сформированном для его использования (эксплуатации) до ввода в эксплуатацию таких жилых домов, требует дополнительного обсуждения.

3. В проекте акта имеются противоречащие друг другу положения.

3.1. В соответствии с пунктом «б» части 2 статьи 1 проекта акта жилым домом блокированным признается здание, в том числе *не имеющее* выхода в общее помещение с другим жилым домом блокированным, а также *общих* с примыкающими жилыми домами блокированными лестниц, лифтов, коридоров,

---

<sup>1</sup> (1500\*400)+(22000\*400)+(5500\*400)+(1000\*50)+(5500\*50)+(230\*400)+(350\*400)+(5500\*400)+(1100\*400) = 14797000

а также помещений, расположенных над или под другими жилыми домами блокированными, расположенное на земельном участке, образованном для размещения этого здания и имеющее непосредственный выход на такой земельный участок.

Вместе с тем согласно абзацу 4 части 5 статьи 1 проекта акта к общему имуществу собственников жилых домов блокированных относятся обслуживающие более одного жилого дома блокированного помещения (*подвалы, технические подполья*) с расположенными в них инженерными коммуникациями, иное обслуживающее более одного жилого дома блокированного инженерное оборудование.

Учитывая изложенное, остается неясным, есть ли у примыкающих друг к другу жилых домов блокированных общие помещения либо такие дома будут являться автономными. Если таких помещений нет, остается неясным, каким образом в этом случае к общему имуществу будут относиться их коммуникации, обслуживающие более одного дома блокированного, но находящиеся в одном из помещений доме блокированном.

Таким образом, полагаем целесообразным устранить указанное противоречие в редакции проекта акта либо доработать определение понятия «дом блокированный» в указанной части.

3.2. Согласно абзацу 5 части 5 статьи 1 проекта акта правовой режим общего имущества собственников жилых домов блокированных определяется в соответствии со статьями 36-39 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ).

Согласно положению пункта 4 части 1 статьи 36 ЖК РФ собственникам помещений в многоквартирном доме принадлежит на праве общей долевой собственности земельный участок, на котором расположен данный дом, с элементами озеленения и благоустройства, иные предназначенные для обслуживания, эксплуатации и благоустройства данного дома и расположенные на указанном земельном участке объекты.

Вместе с тем, принимая во внимание указанную в пункте 3.1 настоящего заключения неопределенность в вопросе определения понятия «жилой дом блокированный», а также учитывая положение абзаца 3 части 1 статьи 2 проекта акта, согласно которому земельный участок, на котором расположен жилой дом блокированный, имеет принадлежность к жилому дому блокированному, полагаем, что положения статьи 36 не могут применяться в отношении жилых домов блокированных.

Таким образом, полагаем целесообразным исключить ссылку на статью 36 ЖК РФ из абзаца 5 части 5 статьи 1 проекта акта либо доработать определение понятия «жилой дом блокированный» в указанной части.

3.3. В соответствии с частью 3 проектируемой статьи 48<sup>9</sup> ЖК РФ решения общего собрания собственников помещений в малоэтажном жилом комплексе по вопросам, поставленным на голосование, принимаются большинством голосов от общего числа голосов принимающих участие в данном собрании собственников помещений в малоэтажном жилом комплексе, за исключением предусмотренных пунктами 2 - 4, 11 части 2 статьи 48<sup>9</sup> ЖК РФ решений, которые принимаются большинством не менее 2/3 голосов от общего числа голосов собственников помещений в малоэтажном жилом комплексе.

Вместе с тем положения части 6 проектируемой статьи 48<sup>4</sup> ЖК РФ и части 3 проектируемой статьи 48<sup>5</sup> ЖК РФ предусматривают единогласное принятие соответствующего решения.

Таким образом, полагаем целесообразным часть 3 статьи 48<sup>9</sup> ЖК РФ в редакции проекта акта дополнить словами «за исключением положений части 6 статьи 48<sup>4</sup> ЖК РФ и части 3 статьи 48<sup>5</sup> ЖК РФ».

4. Частью 5 статьи 1 проекта акта ЖК РФ дополняется главой 62, регулирующей правоотношения в малоэтажных жилых комплексах.

Согласно части 1 статьи 48<sup>3</sup> в редакции проекта акта понятие «малоэтажный жилой комплекс» определено как комплекс отдельно стоящих жилых домов, и (или) жилых домов блокированных, и (или) многоквартирных домов с количеством

надземных этажей не более чем три (без учета мансардного этажа), возведенных на одном или нескольких земельных участках, образующих один или несколько *элементов планировочной структуры* в соответствии с документацией по планировке территории, разработанной и утвержденной в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности.

В соответствии с частью 35 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) элемент планировочной структуры – это часть территории поселения, городского округа или межселенной территории муниципального района, а именно район, микрорайон, квартал, территория общего пользования, территория садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан, территория транспортно-пересадочного узла, территория, занятая линейным объектом и (или) предназначенная для размещения линейного объекта, улично-дорожная сеть<sup>1</sup>.

Таким образом, на территории малоэтажного жилого комплекса, исходя из определения понятия «элемент планировочной структуры», представляется затруднительным установить элементы планировочной структуры, так как представляется сомнительной возможность отнесения малоэтажного жилого комплекса к территории поселения, городского округа.

Учитывая изложенное, а также отсутствие четких критериев отнесения земельных участков к территории малоэтажного жилого комплекса, перечня объектов, входящих в состав малоэтажного жилого комплекса, возможны риски создания на территории муниципальных образований значительных по площади анклавов, фактически осуществляющих собственное управление. При этом остается неясной цель создания таких комплексов, а также соотношение такого управления с положениями Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

---

<sup>1</sup>Виды установлены приказом Минстроя России от 25 апреля 2017 г. № 738/пр «Об утверждении видов элементов планировочной структуры».

Представляется целесообразным доработать редакцию проекта акта в части внесения соответствующих изменений в определение понятия «элемент планировочной структуры» или в определение понятия «малоэтажный жилой комплекс».

5. Частью 1 статьи 48<sup>5</sup> ЖК РФ в редакции проекта акта к общему имуществу в малоэтажном жилом комплексе предлагается отнести *дороги, проезды, тротуары, детские и спортивные площадки*.

В соответствии с частью 5 статьи 48<sup>5</sup> ЖК РФ в редакции проекта акта право собственности собственников помещений в малоэтажном жилом комплексе на общее имущество в малоэтажном жилом комплексе возникает с даты приобретения права собственности на помещение или земельный участок в таком малоэтажном жилом комплексе.

Обращаем внимание, что в соответствии со статьей 1 ГрК РФ *под территорией общего пользования понимаются территории, которыми беспрепятственно пользуется неограниченный круг лиц* (в том числе *площади, улицы, проезды, набережные, береговые полосы водных объектов общего пользования, скверы, бульвары*).

Учитывая изложенное, проектируемые положения несут риск отнесения общего имущества малоэтажных жилых комплексов к территориям общего пользования, доступным для неограниченного круга лиц, что не может быть признано обоснованным.

Таким образом, в целях исключения указанного риска полагаем целесообразным доработать содержание понятия «общее имущество в малоэтажном жилом комплексе».

6. Согласно проектируемой части 4 статьи 48<sup>3</sup> ЖК РФ в состав малоэтажного жилого комплекса входят объекты малоэтажного строительства, территория малоэтажного жилого комплекса, элементы благоустройства, а также объекты инженерно-технической, социальной и транспортной инфраструктуры, предназначенные для обслуживания расположенных на территории малоэтажного

жилого комплекса объектов малоэтажного строительства, объекты, предназначенные для размещения детских дошкольных учреждений, общеобразовательных школ, поликлиник, проезды, велосипедные дорожки, тротуары, детские и спортивные площадки, парковки (парковочные места) площадки для размещения контейнеров для сбора твердых бытовых отходов.

Исходя из устанавливаемого проектом акта состава малоэтажного жилого комплекса, можно сделать вывод, что указанный перечень является исчерпывающим.

Вместе с тем указанным положением не предусматривается возможность для застройщика по принятию решения о размещении иных объектов в малоэтажном жилом комплексе, например, магазинов, ресторанов, автомоек и т.п. в проекте планировке территории, а также для собственников помещений в малоэтажном жилом комплексе по принятию такого решения на общем собрании собственников помещений в малоэтажном жилом комплексе.

Учитывая изложенное, полагаем целесообразным дополнить положение части 4 статьи 48<sup>3</sup> в редакции проекта акта словами «и иные объекты».

7. В соответствии с частью 1 проектируемой статьи 48<sup>6</sup> ЖК РФ доля в праве общей собственности собственника помещения в малоэтажном жилом комплексе на общее имущество в малоэтажном жилом комплексе определяется как соотношение суммы площади земельного участка, общей площади помещения, на нем расположенного, и (или) общей площади общего имущества, приходящейся на долю в праве на общее имущество в составе малоэтажного жилого комплекса к сумме общей площади земельных участков, помещений, на них расположенных, и (или) общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории малоэтажного жилого комплекса, принадлежащих собственникам помещений в малоэтажном жилом комплексе.

Вместе с тем из указанного положения не представляется однозначным определить:

- сумма площади какого земельного участка и с каким земельным участком

должна соотноситься;

- почему определение такой доли осуществляется в том числе как отношение общей площади общего имущества, приходящейся на долю в праве на общее имущество в составе малоэтажного жилого комплекса, к общему имуществу в многоквартирных домах, расположенных на территории малоэтажного жилого комплекса.

Кроме того, расчет размера доли в праве общей собственности собственника помещения в малоэтажном жилом комплексе учитывает общую площадь помещения, расположенного на земельном участке, в то время как непосредственно помещение само по себе не может располагаться на земельном участке.

Также остается неясным, каким образом учитывается площадь общего имущества в малоэтажном жилом комплексе, которое является линейными объектами (линии связи, инженерные коммуникации и т.п.) и иными объектами, вычисление площади которых представляется затруднительным.

Таким образом, указанное положение требует дополнительного обсуждения и обоснования.

8. В соответствии с частью 4 проектируемой статьи 48<sup>9</sup> ЖК РФ проведение первого общего собрания собственников помещений в малоэтажном жилом комплексе организуется застройщиком такого комплекса в срок не позднее 30 дней со дня передачи по передаточному акту не менее 50% помещений в малоэтажном жилом комплексе после получения разрешения на ввод в эксплуатацию таких объектов, планируемых к возведению в соответствии с документацией по планировке территории.

При этом проектом акта не учитывается, что ввод в эксплуатацию объектов капитального строительства и их передача приобретателям по передаточному акту не свидетельствуют об автоматическом возникновении права собственности на такие объекты. В течение 30 дней со дня ввода в эксплуатацию объекта капитального строительства в малоэтажном жилом комплексе заинтересованные лица могут еще не осуществить государственную регистрацию права собственности

на помещения в таких объектах, в связи с чем их участие в общем собрании не будет являться правомочным.

Кроме того, не учитывается случай выдачи разрешения на ввод объектов в эксплуатацию в отношении объектов, большинство из которых остаются во владении застройщика.

Таким образом, полагаем целесообразным доработать указанное положение в целях учета вышеуказанных замечаний.

9. В соответствии с частью 3<sup>1</sup> проектируемой статьи 154 ЖК РФ собственники помещений в малоэтажном жилом комплексе несут расходы на содержание общего имущества в малоэтажном жилом комплексе, а также оплачивают коммунальные услуги в соответствии с договорами, заключенными в том числе в электронной форме с использованием системы, с лицами, осуществляющими соответствующие виды деятельности.

Вместе с тем проектом акта и действующим законодательством Российской Федерации не предусматривается порядок оплаты по таким договорам. Так, остается неясным, каким образом будет определяться объем коммунальных ресурсов в целях содержания общего имущества в малоэтажном жилом комплексе.

Таким образом, полагаем целесообразным доработать проект акта в указанной части, а также при наличии необходимости внести соответствующие изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 354 «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов».

10. В соответствии с частью 3 статьи 3 проекта акта собственники помещений в малоэтажном жилом комплексе, введенном в эксплуатацию до дня вступления в силу проекта акта, вправе принять на общем собрании собственников помещений в малоэтажном комплексе решение о применении положений настоящего проекта акта к отношениям, возникшим между ними как собственниками помещений в малоэтажном жилом комплексе до его создания.

Вместе с тем проект акта не содержит специальных норм для ситуации,

при которой с большинством собственников таких домов, подключенных к централизованным системам водоснабжения и водоотведения, ресурсоснабжающими организациями заключены договоры о предоставлении коммунальных услуг.

Таким образом, полагаем целесообразным предусмотреть в редакции проекта акта положение о сохранении действия указанных договоров, как это предусмотрено частью 3 статьи 3 Федерального закона от 3 апреля 2018 г. № 59-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации».

На основе проведенной оценки регулирующего воздействия проекта акта с учетом информации, представленной разработчиком в сводном отчете, Минэкономразвития России сделаны следующие выводы.

Наличие проблемы и целесообразность ее решения с помощью регулирования, предусмотренного проектом акта, разработчиком обоснованы.

С учетом информации, представленной разработчиком, в проекте акта выявлены положения, вводящие избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующие их введению, а также положения, приводящие к возникновению необоснованных расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Приложение: на 5 л. в 1 экз.